

イギリス陸上交通政策の系譜 ——1968年イギリス運輸法を一つの終端として——

工 藤 和 馬

I 序 説

1968年10月25日、イギリスの新運法1968 British Transport Act が可決せられた。最初の1947年運輸法制定以来、第4回目の大改訂である。いうまでもなくイギリス運輸法は、イギリスの国内交通に関する基本法ともいふべきものであるが、この基本的法律が僅々20年の間に4回も大きく改訂せられたことは何を意味するか。この間に労働党と保守党との政権交代が3回にわたって行なわれたことも一つの理由であるにはちがいないが、むしろ交通革命によるイギリス国内交通態勢混乱の悩みがここに反映せられているとみる方が本当である。ここで交通革命というのは、自動車と航空機との発展による交通構造の激変を指すのであるが、交通革命の波がおしよせているのが独りイギリスだけではないことはいうまでもない。西ヨーロッパの各国、アメリカ合衆国、カナダ、わが国などいわゆる先進国と呼ばれる国は、すべてこの波に洗われているのである。この中でイギリスは鉄道の創始国であって、鉄道網の密度が高いこと、国の面積が狭く、比較的自動車への適応性が多いことなどから交通革命による被衝撃度が強いといふことができる。しかも自由主義政党と社会主義政党（イギリス労働党が社会主義政党であるかについては問題があるようであるが一応そうであるとして）との間の政権交代が頻繁に行なわれるために、交通政策の転換も比較的簡単に行なわれる傾向がある。これらの事情からイギリス運輸法の頻繁な改訂も説明できるであろう。このような頻繁な政策の転換は、一面国民生活を攪乱する好ましくない要因にもなるが、他面交通

機関の技術的および経営的な進歩に政策が敏速に対応することができるという利点もある。いずれにしてもイギリスの国内交通政策の動きは、現代交通革命期におけるいわゆる先進国の交通政策の一つの標本を示しているようにみえる。そこで、イギリスの国内、特に陸上交通政策の推移をたどって、その系譜を探るとともに、政策転換の底に流れる動向をたどってみることとしたい。この小論で委曲をつくすことはもちろん不可能であり、また考察の立場などにもいろいろ問題もあると思われるが、それらについては先学諸賢の補充叱正を請う次第である。

II イギリスの鉄道政策

ここで交通革命直前までのイギリスの鉄道政策をいちべつしておく必要がある。いうまでもなく交通革命によって最も大きな衝撃を受けているものは鉄道で、ひいては現代交通政策の重要な問題点が、鉄道に関連するものに多いことが、世界先進国を通ずる実情である。そこで交通革命以前の鉄道史と鉄道政策とをいちべつする必要があるわけである。

1. イギリスの鉄道の発展

イギリスは、アメリカ合衆国とともに、世界でただ二つの、民営によって全国鉄道網を完成した国である。このうちアメリカ合衆国はまだ民営主義を続けているが、イギリスは第2次大戦後1947年に（創設から124年目）国有化せられた。イギリスの民営鉄道建設に対する初期の政策は、個別の会社ごとに私法律 private act と呼ぶ立法で認可するという面倒な手続をとらねばならなかったことと、鉄道以前の運輸に適用した公共運送人義務が鉄道に課せられたということは

あったが、布設認可は寛大であり、その政策は鉄道をできるだけ増加して競争させようということをおねらったものであった。したがって創始以来数回の鉄道恐慌は起こったが、鉄道の普及は急速に行なわれ、その国土面積当り密度もきわめて高くなった。創始後35年目の1860年には早くも10,407マイル(16,651km)に達し、イギリスの鉄道延長が最高に達した1927年には延長20,422マイル(32,865km)、密度(面積100km²当り延長)は134.7kmとなっている。先進主要国の鉄道延長が最高であった時期の鉄道密度は米(1916年)52.2km、仏(1938年)77.5km、伊(1935年)56.7km、和(1927年)109.4km、日本(現在)76kmで、イギリスが著しく高くなっていることがわかる。これがイギリスの鉄道が交通革命による打撃を特に強く受ける要因の一つをなしているといえる。

2. イギリス鉄道政策の発展

(1) 鉄道合同に対する政策

上記のような鉄道普及促進による競争奨励政策に対する批判がないわけではなかった。1836年の議会で James Morrison が、鉄道の競争は結局独占に帰着し、平行鉄道の布設は浪費に終わるという警告的演説を行なったが、議会はこれを無視して従来の政策を続けた。したがってイギリスの鉄道普及時代の政策では、他の国営民営並行主義で鉄道を普及した国(仏、独、日その他)のように、民営鉄道の補助、民営鉄道の買収というような鉄道普及促進政策はとられなかったし、またとる必要もなかった。

しかし鉄道網が普及するにしたがって、同じ民営主義のアメリカ合衆国におけると同様に、民営鉄道相互間の結合の問題が起こったのは当然の経過であった。結合は運賃協定、運転協定、プール、賃貸借、営業協定、営業統合等種々の形で行なわれたが最終的には会社の合同に達するものであった。要するに前にあげた Morrison の演説が予想した競争から独占への発展が現実化する動向が起こってきた。

鉄道結合に対して、当初政府は独占力増大を忌避して反対している。1845年に商務省が議会

への報告書で「接続線の合同は認むべきであるが競争線の合同は認むべきではない」ことを強調している。これに対し、1846年の議会の「鉄道・運河合同特別委員会 Select Committee on Railways and Canals Amalgamation」の報告は、一面結合の利益を認めながら、適切にこれを規制すべきである旨を記している。これらの報告は、行政当局および議会の委員会が、鉄道の結合に対してなんらかの規制が必要であることを主張しているのであるが、議会はまだ明確な措置をとらなかった。ついで1853年の議会の特別委員会(Cardwell's Committee)が「合同から生ずる経費の節約と便宜とは認められるが、鉄道会社は合同によって強い独占力を乱用できることになる。全国で鉄道が地域的に独占力を確立することに反対する」と報告し、この報告にもとづいて1854年の鉄道・運河交通法 Railway and Canal Traffic Act が制定せられた。しかしこの法律は、鉄道が独占力を乱用して公衆に対して不当な取扱いをすることを禁止することには重点をおいたけれども鉄道の結合そのものについては何も触れていない。すなわち鉄道の結合には、民間にも反対論があり、政府や議会にもこれを規制すべしとする意見が表われたが、法律でこれを抑制する措置はとられなかったので、鉄道の結合ないし合同はどんどん進み、1840年頃から1870年までに、次のような鉄道の大系統ができ上がった。

①	London Northwestern 鉄道系統	60社
②	Great Western	// 40
③	North Eastern	// 28
④	Great Western	// 26
⑤	London and South Western	// 22
⑥	Midland	// 17
⑦	Great Northern	// 16

以上のほか、当時なお101社の独立会社が存在していたのだから、イギリスの民営鉄道会社の最も多い時代は、総数310社に上っていたことになる。

その後1872年になって、議会に鉄道合同問題を検討するための両院合同特別委員会が設けら

れ、その報告にもとづいて、1873年鉄道・運河交通法（1854年同法の改訂）が制定せられ、この法律によって鉄道運河委員会 Railway and Canal Commission が設けられた。この委員会は、鉄道運賃の不当や鉄道の不当差別取扱いに対する異議申立を受理裁定する権限とともに鉄道の合同または協定の計画を事前に検討し、必要に応じこれを拒否する権限も与えられた。この委員会は鉄道に対してかなり有効な規制を加えることができたが、さらに1888年の鉄道・運河交通法（1873年法の改訂）により権限が拡大せられた。次に1894年にまたまた鉄道・運河交通法（1888年法改訂）が制定せられ、鉄道運賃に対する規制が強化せられた。すなわち従来は指定された最高運賃の範囲内で運賃を自由に操作（ただし差別待遇は許されない）できたが、この法律で最高運賃の範囲内でも値上げするときは鉄道が挙証の責任を負わねばならぬことになり、事実上運賃値上げは困難になった。これは間接的には、合同による独占力が運賃値上げに及ぶことを抑制する意味をもっていたものである。

ところが1909年に設置せられた政府の委員会が、1911年に鉄道の結合に関して従前の政策と全く異なる見解を示す報告を提出した。すなわち「鉄道会社間の競争は必ずしも公衆にとって利益ではなく、政府の適切な監督の下における協同の方が公衆の利益になることが多く、鉄道の全国的統一が必要である」と。この見解は、全鉄道網の総合的輸送機能を発揮するためには、分立競争よりも統一の方がすぐれていることを率直に認めたもので、これまでなんらかの形で、多かれ少なかれ鉄道の結合を抑制しようとしていたイギリスの交通政策が、ここで清算せられようとする動きが起こったのである。

(2) 1921年鉄道法 Railway Act

第1次世界大戦中のイギリス鉄道の国家管理は、鉄道の全国的統一運営がいかに能率的でありまた公共の利益に貢献するかを、一般に実感せしめたから、戦争終結に伴う鉄道経営の正常化に当って、鉄道の全国統一経営の問題が大きく浮かび上がってきた。1917年に商務大臣が招

集した諮問委員会も、1918年に下院が設置した運輸特別委員会 Select Committee on Transport も等しくこの問題を取り上げたが、これら委員会のもたらした結論はイギリスの交通機関は戦前の組織を復活すべきではない。かつ鉄道を国有とするか私有とするかは別にして、全国鉄道組織を統一すべきであるということであった。1918年にはまたイギリス労働組合会議が鉄道国有化を勧告している。ここにイギリス鉄道の全国統一とその国有化の問題が、はじめて表面に登場してきたのである。しかし、1919年運輸省の設置とともに初代運輸大臣になった Sir Eric Geddes は、当時の下院の国有化論者に対して「何れの国でも国有化は政治的・軍事的目的をもって行なわれている。しかも国営には、それに必然的に伴う弊害がある」と反論して国有化を阻止した。これは当時のイギリス鉄道の経営が資材と労賃の騰貴のために悪化していたために、政府が財政上の重荷を負担することを避けることが主たる理由であったが、一方アングロサクソンの自由主義の思想がその根底になっていたことも否定できないであろう。このような経緯を経て、戦後のイギリス鉄道の進路を規定した1921年鉄道法が制定せられた。

1921年当時、イギリスにはすでに50万台以上の自動車があり、交通革命はすでに襲来していたのであるが、これはまだ上記の鉄道運営論議には反映せられておらず、ただ潜行的に急進をはじめていたのである。しかし前述のようにイギリス鉄道は、交通革命ならぬ戦後のインフレーションのためにすでに経営はかなり逼迫していたのである。このような鉄道にとって明るくない環境の中で、1921年鉄道法が実施せられたわけである。

1921年鉄道法のねらいは、一言にしていえば鉄道の大合同を促進する代りに、鉄道に対して従前よりもさらに強い公共運送人規制を課そうとするところにある。鉄道の大合同を促進することは、国が戦時中の統制経営の経験から鉄道の大規模総合経営が、鉄道の能率的利用のため必須であることを認識したものであり、その公

共運送人義務を加重したのは大合同による鉄道の独占力強化の結果、公衆の利益を害することを警戒したことにほかならない。しかし、前述のように、潜在的とはいえ、すでに交通革命が前進をはじめていた当時において鉄道の公共運送人義務を加重したことは、鉄道の経営をますます圧迫する要因を加えたことになる。

鉄道法の内容をここに詳述する必要はないが、その中の二つの主な事項だけを述べておく。その1は鉄道大合同の促進であるが、すでに述べたように1870年代にすでに7系統の系列化が実現しており、合同の素地は早くからでき上がっていた。鉄道法は、これをさらに集約することを合法化し推進したものにほかならない。その結果、四つの大鉄道合同組織が成立した。それは、

- ① The Southern Railway Group.
- ② The Great Western Railway Group.
- ③ The London Midland and Scottish Railway Group.
- ④ The London and Northern Railway Group.

である。その2は規制の強化であるが、これは主として運賃監督の強化を中心にしたもので、この法律によって鉄道賃率審判所 Railway Rate Tribunal なる新監督機関が設立せられた。その規制加重の主な点は、

- ① 従来の最高賃率認可制がすべて定額賃率（標準賃率と呼ぶ）の認可制に改められ、
- ② 新貨物等級表の制定、これと①の改正と相まって、鉄道の運賃操作の弾力性が著しく制約せられることになった。
- ③ 一般運送条件および賃率はすべて賃率審判所の認可を受けねばならない。
- ④ 運賃公示の義務が定められた。

などで、鉄道は公共運送人として、従前よりも強い監督に服せねばならぬことになったのである。1854年鉄道・運河交通法以来鉄道に課せられてきた、不当差別待遇禁止、合理的運輸施設の提供などの公共義務が引続いて課せられていることはいうまでもない。

1921年鉄道法の功罪はいろいろとりあげることができるが、これを要約すれば、鉄道の大同促進という点では一つの成功であった（ただし単一経営まで集約できなかったこと、国有化に踏み切れなかったことに問題はあるが）といえるが、これと対象的に鉄道の営業規制を加重したことは、潜在的に進行しつつあった交通革命に全く逆行した政策であって、このため鉄道は交通革命のあらしの中でますますその活動を束縛せられ斜陽の道を急進せざるを得なくなったのである。

Ⅲ 1920年代のイギリス交通革命の進行と 第2次大戦までの諸政策

1. 鉄道の斜陽化

1921年当時、イギリスにはすでに50万台以上の自動車があったことは前に述べた（日本の自動車が50万台に達したのは1952年）。その後イギリスの自動車保有台数は加速度的に増加した。1922年58万台、23年70.2万台、24年82.8万台、25年94.6万台、26年104.1万台、27年119.2万台、28年131.3万台、29年143.7万台、30年153.6万台という状態にである。このような自動車増加が鉄道の経営に影響を及ぼさないとはいえない。第1次大戦直後すでに物価・賃金の高騰によって経営を圧迫されていた鉄道は、自動車攻勢のために輸送分野を圧縮せられて、いよいよ経営難が増大した。加うるに1921年鉄道法が、前述のように規制を強化して鉄道の経営活動の自由を著しく束縛しますます鉄道の困窮に拍車をかけた。これを象徴しているのが、4大鉄道の運賃収入の減少である。4大鉄道の運賃収入の中、旅客運賃収入は、1921年の8,500万ポンドから1929年の6,000万ポンドに約30%減収、貨物運賃収入は同じ期間に1億1,000万ポンドから1億35万ポンドに約7%減収している。この間イギリスの物価・賃金はインフレーションのために上昇を続けているのであるから、その財政難の程度は推して知るべしである。

鉄道としては、あらゆる対策を講じて経営難の切抜けに努力したが、その効果はほとんど現

われなかった。結局、政府が従来の交通政策を一新して、鉄道と自動車との競争を調整するなんらかの政策を樹立しない限り、自動車発展とともに鉄道経営の健全化を図ることは到底困難であるということがわかってきた。しかし、どの国でもそうであるように、イギリスでも、この点についての政府認識ははじめはきわめて稀薄で、交通調整政策の進行はきわめて緩慢であった。このようにして第2次大戦勃発までの間に、鉄道と自動車との競争を合理的に調整する目的をもった、幾つかの交通政策立法が行なわれたのであるが、それらは未だ微温的な域をでないものであった。

2. 第2次大戦までの諸政策

(1) 1928年鉄道会社道路運送法 (Railway Company Road Transport Act)

この法律は、従来の鉄道会社が私法律により、設立と鉄道布設経営とを認可せられてきたが、その認可せられた会社の業務範囲に、自動車運送の経営が加えられていなかったのもので、この自動車運送経営の能力を一般鉄道会社に付与した法律である。鉄道が競争相手の自動車に対抗して、必要に応じて自分でも自動車運送を行なうことができることにしたもので、一つの調整対策といえるであろう。現代でも、鉄道経営者の自動車経営に政治的に制限を加えている国があるが、今日、鉄道と自動車との競争が激化している時代に、このような制約を加える理由はきわめて少ない。

(2) 1930年道路交通法 (Road Traffic Act)

1928年には、イギリス政府がはじめて自動車と鉄道との関係を総合的に検討するために、勅定交通委員会 Royal Commission on Transport を設置した。この委員会は1928年から31年まで3ヵ年間に三つの報告を提出しているが、この報告の中の一つにもとづいて制定せられた法律がこれである。この法律は旅客自動車運送事業に対して規制を加えるもので、運転手の免許、公共用車両の免許、道路上の営業免許等の免許制度、運賃、運転時刻表に対する営業監督制度のほか強制責任保険、運転手服務時間制限など

が規制の主なものである。免許・監督の機関として、本法で全国を13の交通区に分け、各区に3人委員制の交通委員会 Traffic Commission という合議制の特別行政官庁を設立した。

この旅客自動車運送事業に対する規制は、従前の鉄道に課してきた公共運送人義務に近似的な公共義務を旅客自動車運送業にも課して、陸上運送の秩序を正すとともに、鉄道と自動車との競争を少しでも公平ならしめようとしたものである。これで営業旅客運送に関する限り、鉄道と自動車との競争基盤はある程度公正を保つようになったといえる。しかし自家用乗用自動車が増加して、旅客自動車総数の中の大きな割合を占めるようになるにしたがって、この規制の調整的意義は漸次少なくなるのである。

(3) 1933年道路鉄道交通法 (Road and Railway Traffic Act)

1928年設立の勅定交通委員会の報告にもとづく1933年道路交通法によって、旅客自動車運送営業に関する限り一応の規制が行なわれたが、貨物自動車運送営業に対しては、旅客自動車の場合よりも複雑な問題があったので立法が後廻しとなっていた。勅定委員会は、1932年別に鉄道・道路運輸会議 Rail and Road Transport Conference (議長 Arther Solter 卿の名を冠して Solter Conference と呼ぶ) を設置して、主として貨物自動車の規制に関して研究させた。同会議の報告書が1932年末に提出せられ、これにもとづいて制定せられたのが首題の法律である。報告書の主な内容は、自動車貨物運送に対して全面的に免許制度を設けること、各種の自動車に正当な道路費用を負担させるべきであることを勧告していることである。政府はこの勧告にしたがって、本法制定とともに自動車に対する課税を、重量自動車重課の方針をもって加重している。

本法では、貨物自動車運送人をA(営業運送) B(営業・自家用兼用) C(自家用)の3種に分けて、3種類の免許を与える制度を定めた。免許機関は、旅客自動車運送営業の場合と同じ交通区の交通委員会である。法律はまた、運転手の

勤務時間、従業員の賃金、労働条件に対する規制を定めているが、貨物自動車運送営業人の運賃についてはなんらの規制も定めていない。次に述べるように、この法律で鉄道に対して若干の運賃操作の自由を認めたのは、この貨物自動車営業人の運賃の自由に対して、多少の均衡をはかろうとする意図があったと考えられる。法律は、鉄道に対して、協定運賃 (agreed charge) という標準運賃に拘束されない運賃を荷主と協定することを認め、また審判所の許可を受けずに、標準運賃から5%以内の割引を行なう自由を与えた。それからこの法律とは別に、前記運輸会議の報告によって、1933年から重油燃料にあらたに課税すること、重量貨物自動車の自動車税を加重することが行なわれたが、これは自動車になるべく公正に道路費用を負担させる目的に出たものである。1930年および1933年の両交通法は、ともに自動車交通革命による陸上交通構造の変調をある程度認識して、自動車に合理的な規制を加え、鉄道と自動車との競争の基盤を平等化しようとする意図が織り込まれていることは、うかがわれるが、それは単に鉄道の規制をなるべく維持して自動車にこれに近似する規制を加えるというびぼう的なもので、交通革命の本質をついたものではない。したがってイギリスでは (他の諸国でも同様であったが) これらの自動車運送規制法規が制定せられたにもかかわらず、鉄道に対する交通革命の打撃はほとんど軽減せず深刻化して行ったのである。

(4) 1933年のロンドンの交通統制

ここで、イギリス交通政策の本流ではないが、イギリス労働党の交通調整政策の本質を早い時期に現わしているものとして、ロンドンの都市交通統制について触れておきたい。ロンドンの都市交通統制については、1860年代以後10回以上の各種委員会の報告 (議会の委員会報告を含む) による提案が行なわれて、なお行きなやんでいたが、第1次大戦後自動車の急速な増加とともに実現に向かった。すなわち1920年代の後半のロンドン都市交通は、古くから発展してきた地下鉄と新興の自動車 (バス) とが入り乱れて混

乱と無用の競争とを招いていた。1929年12月、当時の労働党内閣の運輸大臣 Harbort Morrison がロンドン都市交通に関して、①不経済かつ不必要な競争を排除する。②このため各種交通機関を単一の公共管理とし、③公有の原則と商事的经营の原則とを一致せしめるということを声明し、1931年はじめロンドン旅客運輸法案 London Passenger Transport Bill を議会に提出した。この法案は長時間の討議の結果1933年に可決せられ7月1日から実施せられた。この交通統制方式は、異種の交通機関を単一経営主体の下におき、無用の競争をさけるとともに相互に長短相補って協力的に交通機関の機能を発揮しようとする目的から出たもので、後日のイギリス労働党の交通調整政策でもその中心をなしている考え方であるといえることができる。1947年の労働党政府が、鉄道国有化とともに長距離貨物自動車運送の国有化を行なったのも、実質的にはこの線にそったものといえるのである。

(5) 1938年の4大鉄道会社連名の覚書

1930年に153.6万台であったイギリスの自動車台数が1937年には230.7万台に達した。これと逆比例的に鉄道の運賃収入は1929年の世界恐慌のために、旅客において1929年の6,000万ポンドから1933年の4,900万ポンドに約20%、貨物において同じ期間に1億4,000万ポンドから7,900万ポンドに約45%激減した。そして1934年以後一般経済が恐慌から回復をはじめたにもかかわらず、鉄道運賃収入は回復せず、1937年を1929年に比較すれば旅客運賃収入は94%、貨物運賃収入は88%の低位に停滞したままであった。これは鉄道自らの努力がつくされ、自動車に対して上記の諸政策がとられたにもかかわらず、鉄道は交通革命による打撃をほとんど防ぐことができなかったことを示している。ここにおいて1921年鉄道法によって生まれた4大鉄道会社は、その社長連名をもって運輸大臣に次の内容をもつ覚書 (1種の陳情書) を提出した。すなわち①鉄道の営業・運賃に関する一切の法規制を全廃し、②鉄道の営業活動を文字通り自由化することを要求したのである。これはいわゆ

る Square Deal (公正な処置) といわれるもので、当時の保守党内閣の運輸大臣 Ernest Davis はこれを運輸諮問委員会(1933年鉄道道路交通法で設けられたもの)に諮問して「もしこの提案が各種運輸機関の調整ということを目的とするものならば(中略)充分審議の価値がある」と、付言した。

委員会は直ちに審議をはじめたが、それとは別に、鉄道が自動車運送業者および荷主と、覚書と同じ内容を実現することについて協議した結果、次の協定に達した。①鉄道に対する規制を貨車の標準規格・合理的施設提供義務・通し運賃制定受諾の義務の3点に止め、②貨物等級表・標準運賃・標準収入・例外貨率・不当特惠禁止等に関する鉄道規制を全廃し、③協定運賃に関して鉄道・貨物自動車運送業者・荷主の3者代表の協議会を設け、④鉄道運賃について荷主から提訴があった場合は鉄道賃率審判所(1921年鉄道法により設置せられたもの)が裁定するというのである。以上の点からみれば、当時鉄道に最も打撃を与えていたものが貨物自動車による貨物輸送の浸蝕であったことがわかる。旅客自動車は、自家用乗用自動車の激増によって、鉄道にさらに別の方面から打撃を与えることになるのである。上記の3者の協定に対しては運輸諮問委員会も賛同し、政府はこれを法制化しようとしていたが、これを実行する前に第2次大戦が勃発したために実現にいたらなかった。

IV 第2次大戦以後の交通政策

1. 1947年イギリス運輸法(1947 British Transport Act)

第2次大戦中イギリス鉄道ではふたたび国家管理が行なわれた。戦時中は自動車燃料の規正、軍需客貨輸送の増加などのために、鉄道が繁忙をきわめたことは参戦各国いずれも同じで、平時の交通政策が影を消すことは当然であった。

そして1945年に戦争が終結してから、イギリスで鉄道管理問題の論議が起こったことも第1次大戦直後と同様である。ただ一つ変わっていたことは、第1次大戦直後の政府が保守党内閣

であったのに対し、第2次大戦直後は労働党内閣であったことと、戦後の自動車激増が明白に予測せられて交通革命の激化が顕在化していたことである。

労働党政府は、このような時期に当って、1947年運輸法を制定して、画期的な交通政策を実行した。その要点は、

- ① 全鉄道の国有化。
- ② 40マイル以上の貨物自動車運送事業の国有化。
- ③ 内水路、内水運事業、埠頭事業、鉄道の付帯事業であるホテル事業の国有化。
- ④ すでに公有一元化せられていたロンドン都市交通の国有統一。
- ⑤ 以上の全事業の経営を総括統一するイギリス運輸委員会 British Transport Commission という公共企業体の設置。
- ⑥ 従来の鉄道賃率審判所を改組して運輸審判所 Traffic Tribunal とし、その権限を鉄道以外の交通機関にも及ぼすこと。

まず鉄道の国有化は、保守党政府が1921年に実行すべくして実行し得なかったことを断行したものであり、労働党の綱領である重要産業の国有化政策にも一致するもので時宜を得たものといえる。

次に長距離貨物自動車運送事業その他の国内運送事業の国有化は、鉄道を国有化するとともに、これと競合関係にある運送事業を併わせて国有化し、総合経営によって各種交通機関相互間の調整を行ない、同時に鉄道斜陽化問題の解決を図ろうとしたものである。特に貨物自動車運送事業と鉄道との間の調整は、戦前の Square Deal 覚書の措置が未解決のままとなっており、戦後の第1次的交通政策で是非とも解決しなければならぬ事情にあったものである。労働党内閣は1933年のロンドン都市交通統制の方式にならって、ここでも総合経営による交通調整を実行しようとしたものである。長距離貨物自動車運送事業の国有化は、世界に類例の少ない果敢的交通調整対策であるが、それが貨物自動車事業の本質に適しない幾つかの問題があり、後に

保守党政府によって改められることになったが、調整政策として必ずしも不合理なものではないと思われる。その他の水運、埠頭、ホテルなどの事業の国有化は、もともと公営せられていた事業または鉄道の付帯事業であったもので、これは当然の措置であるといえる。

さて労働党政府は、鉄道国有化とともに大規模にその他の運送事業を国有化して、その独自の交通政策を展開しようとしたのであり、それはまことに壮観であり、必ずしも不合理ではなかったが、このため必要とした資金の運輸公債が10億ポンドを超えたことは、財政的に後日に問題を残し、その総合経営による調整政策とイギリスの自由主義経済との間にもまた種々の問題を残したことはやむを得ないことであった。しかし1947年運輸法による政策が、イギリス交通政策を大きく飛躍させたものであり、現代交通革命に強く肉薄したものであることは、高く評価すべきである。

2. 1953年運輸法

1951年の総選挙で、労働党政府が退き、同年5月保守党チャーチル内閣が成立した。この内閣は1953年に新運輸法を制定して、1947年運輸法による労働党の交通政策をかなり大幅に改訂した。1947年の国有化以後1952年まで、鉄道の営業係数（営業支出／営業収入×100）はやや改善したが、運輸委員会は毎年巨額の欠損を出した。これは運輸公債（運輸債券）に対する利子支払が主なものである。しかし保守党内閣は、鉄道を民営に還元することはできなかった。鉄道国有化は、アメリカ合衆国を除いては、先進国の交通政策としてはほとんど一般的に行なわれる傾向にあったからである。そこで1953年運輸法による交通政策の改訂は、

- ① 長距離貨物自動車運送営業の国有廃止（民営還元）。
- ② 鉄道に対する運賃・経営に対する公共規制の大幅解除。
- ③ 鉄道経営組織の分権化。

がその中心をなすものであった。

まず貨物自動車運送業の国有廃止は、保守党

政府の労働党の政策に対する反発の意味もあったが、何よりも貨物自動車運送事業の性格が国営に適しないものであるということが第1の理由である。それは貨物自動車運送事業が本来小規模経営に適するものであり、また小量貨物運送の需要にも敏速に弾力的に即応しなければならないものであるからである。1953年5月のチャーチル内閣の『運輸政策白書』は「1947年運輸法は、その本来の目的を達することができなかったばかりでなく（中略）鉄道・道路の完全調整体系への結合は殆んど見られなかった」と批判している。②の鉄道公共規制に対する大幅解除は、保守党内閣が労働党の総合経営による交通調整政策（すなわち長距離貨物自動車運送事業の国有化）を否定し、これを改訂する以上当然とすべき対策である。労働党の総合経営による調整政策によれば、鉄道と自動車との競争調整は、輸送市場の価格機構（すなわち運賃競争）による調整方法によらないで、公有経営主体すなわち運輸委員会の段階で自己調整の方法によって解決するという建前であるから、鉄道に対する公共規制の解除を必要としなかった。しかし貨物運送自動車事業の民営還元によって、総合経営による調整政策が排除せられた以上、調整は公正運賃競争の方法に依存せざるを得なくなった。すなわち Square Deal 覚書の要求する状態に立ち戻ったのである。したがって、全く Square Deal 覚書の要求の大部分を1953年運輸法によって実現したわけである。その内容を概説すれば、1947年運輸法で、運輸審判所の監督下におかれた鉄道の運賃規制の大部分が解除せられ、鉄道はただ最高賃率のみについて規制せられることになり、その他についてはすべて鉄道に運賃操作の自由を与えられた（ロンドン都市交通地域内の旅客運賃だけは例外）。また鉄道の対人的差別待遇も不法とならなくなり、最高賃率以外の運賃公表義務も免除せられた。さらに1840年代以来鉄道に課せられてきた軍人、警察官に対する運賃割引、その他の公共的運賃割引の義務も廃止せられた。この大幅な鉄道経営の自由化は、イギリス交通政策としてもまた世界を通じ

でも全く画期的なもので、1947年運輸法による交通調整政策がイギリス交通政策の一つの飛躍であったように、1953年運輸法による交通調整政策もまた前者と異なる点において大きな飛躍的發展を示しているといえることができる。

③の鉄道経営組織の分権化は、1947年運輸法による運輸委員会——鉄道経営委員会 *Railway Executive*——地方管理局長 *Chief Regional Officer* という3段階制を、運輸委員会——地方総支配人 *Chief Regional Manager* の2段階制に改め、かつ地方総支配人に大幅に権限を委譲したものである。これは労働党政策による中央集権的統制経済的組織を自由主義的に是正したもので、これによって前述の鉄道に対する公共規制の解除と相まって、鉄道に地方的事情に即応する機動的活動を期待したものにはほかならない。

3. 1962年運輸法

第2次大戦後のイギリスの国内交通政策は、労働党政府による1947年運輸法、これを改訂した保守党政府の1953年運輸法へと展開してきた。これらの運輸法による交通政策の中心をなすものは、政策実行の手段には差異があるが、いずれも交通革命による交通構造激変の混乱を調整して、合理的国内交通体系を構成しこれを発展させようとする目的では一致しているのである。

ところが合理的交通体系の一大支柱たるべき鉄道は、国有化以後も建全化の徴候を示さず慢性的な財政困難を続けてきた。1947年および1953年の運輸法による調整政策もほとんどその効果を示していないのである。1948年(国有化翌年)から1953年(保守党政府の政策改訂)までのイギリス運輸委員会の欠損は、

1948年	5,947万ポンド
1949	7,577
1950	23,638
1951	14,487
1952	6,022
1953	5,173

の巨額に上っている。なお保守党政府による交通政策改訂後も、鉄道の営業損失が次のように続いている。

1957年	4,250万ポンド
1958	6,260
1959	5,480
1960	8,230
1961	10,310

これらの欠損は運輸委員会の負担となり、結局政府が負担するほかなく、政府財政の大きな重荷となって、鉄道の財政問題が政府全体の問題に拡大せられてきたのである。これまた交通革命の衝撃によるものであることはいうまでもない。

マクミラン保守党内閣が、1961年に *Stedford* 委員会を設けてこの問題を検討させ、その勧告にもとづいて国有交通事業の再編成 *Reorganization of the Nationalized Transport Undertakings* という『政府白書』を議会に提出し、同時にこれを内容とする新運輸法案を議会に提出して、それが1962年8月1日に可決成立したものが首題の法律である。この法律は1953年の運輸法の一部を改訂するものであるが、その目的は国有化諸交通事業なかんずく鉄道の経営を改善することに重点をおいたものである。このために1947年以来、15ヵ年間存続した運輸委員会を廃止し、その管轄下にあった交通事業を分離して、これをイギリス鉄道公社 *British Railway Board*、ロンドン旅客運輸公社 *London Passenger Transport Board*、ドック公社 *Dock Board*、イギリス水路公社 *British Waterway Board*、運輸持株会社 *Transport Holding Company*、の5独立企業体とした。これは従来運輸委員会という総括機関に依存する傾向にあった国有の各種交通事業を、その事業の種類ごとに独立せしめ、自主独立の経営を行なわせて経営能率を発揮させようとする目的をもったものにほかならない。特に鉄道に対しては、その機動的運営をいっそう確保させるために、従来の最高運賃に対する運輸審判所の規制をも廃止し、また荷主から申し立てる運賃その他鉄道に対する苦情に対して、運輸審判所の裁定に服する義務をも解除した。このため運輸審判所の権限は著しく縮小せられ、ただロンドン交通地域内の旅客運賃に対する監

督と自動車運送事業免許に対する上訴に対する裁定の二つの権限を余すのみとなったのである。この法律による交通政策は、1953年法による、中央集権的経営の排除をさらに1歩進めて地方分権的経営を強化したことで、国有化交通事業なканずくイギリス国鉄の自主的機動的経営をいっそう可能にすることを目的としたもので、国鉄経営の合理化を強く推進しようとする目的をもっているものである。

4. 1968年運輸法

以上みたように、1953年運輸法も1962年運輸法もともに、交通革命の波にほんろうされる鉄道を健全化しようとするところに主たる目標がおかれてきた。それにもかかわらずイギリス鉄道の欠損は依然として続いた。

イギリス国鉄の欠損

1961年	1,360万ポンド
1962	1,590
1963	1,340
1964	1,210
1965	1,320
1966	1,350

注 日本国有鉄道調査「西独、英、仏各国鉄道の経営状況と新交通政策の提案」による。

結局、交通革命の中にあって鉄道を健全化するためには、鉄道経営活動に対する法的束縛を解除する政策も必要であるが、それだけでは足らず、どうしてもそのほかに鉄道の経営そのものを徹底的に合理化することが必要であることが明らかになったのである。1963年3月、当時のイギリス国鉄総裁 Beeching が「イギリス鉄道の再建 The Reshaping of British Railways」いわゆる Beeching Plan を発表して、国鉄の合理化構想を明らかにしたのはこのためである。これは不採算区および不採算旅客輸送を大規模に（5,000マイル266線区）廃止し、小口貨物取扱駅を100の主要駅に集約し、これに応じて従業員も大幅に削減することを内容としたものであった。イギリス国鉄でも、国有化以後不採算線区や不採算旅客輸送を廃止しなかったわけではない。1948年から1953年まで（労働党政府期間中）に417マイル（667km）、1954年から1964年まで

（保守党政府期間中）に3,230マイル（5,168km）、1965年から1967年まで（労働党政府期間中）に2,270マイル（3,632km）と少なからぬ鉄道営業マイル程を廃止している。この種の鉄道経営の縮小は、交通革命に直面する鉄道の経営を合理化するためには必須の対策であるが、それにもかかわらず関係地方住民にとっては、既得利益の喪失となるので大きな抵抗がある。Beeching Planの大規模な合理化計画が世論の反対を受けたことはやむを得ないことであった。しかもBeeching Planが漸進的にでも進められようとしている際、すなわち1964年10月に政変があり、ふたたび労働党が政権をとった。労働党は在野時代にBeeching Planに対して批判的であったが、それは労働組合が総じて合理化による従事員削減に批判的である当然の結果である。しかし労働党といえども、ひとたび政権を担当して局に当れば、イギリス国鉄の経営合理化がいかに重要であるかを認識せざるを得なかった。初代運輸大臣 Barbara Castle 夫人は、就任以来、イギリス国内交通の合理化に強くとり組んだが、慎重に検討の結果、四つの交通関係白書を公表した。すなわち1966年7月『交通政策白書』、1967年11月『鉄道政策白書』、同年同月『貨物輸送白書』、1967年12月『公共旅客交通白書』がこれである。これらは新労働党政府が、現下のイギリス国内交通における難問、特に交通革命に直面する鉄道の窮境とますます逼迫する道路交通難とを切り抜けるための構想を連ねたもので、この構想を内容として、第4回目のイギリス運輸法（前運輸法改訂法）案が提出せられたのである。

運輸法案は1967年12月議会に提出せられたが、イギリス議会史上3番目という大部のものであり、その内容もきわめて革新的で、審議もかなり難行し、延々10ヵ月以上にわたる審議を重ね、相当多くの修正を経た上1968年10月に漸く可決成立した。

成立した1968年運輸法は、前に述べた四つの白書に盛られた内容を法制化したものである。それでここでは、四つの白書内容を略説してこ

の新運輸法の底に流れる労働党内閣の新交通政策を論評することとする。

まず1966年の『交通政策白書』は、新労働党政府が、現下のイギリス国内交通体系の合理化に対する基本的総合的見解を示したものであることができる。その示されている見解は公共交通機関の健全な発展を推進する必要があることを強調していることで、このためには交通の全国的動脈である鉄道を健全化するとともに道路交通においても公共的交通体系を確立して、個別交通過多による交通混雑と非能率の路面利用をできるだけ避けることが必要であるとしている。さらにこのためには、各種の公共交通機関を分裂的孤立的組織によって運営することなく、これらを統合した組織の下に総合経営することを提案している。この見解の下に後述の各種の新組織が新運輸法によって設置せられることになっているのである。

次に『鉄道政策白書』は、慢性的欠損状態を続けている鉄道を健全化して、累増する政府財政負担を合理化し、かつ鉄道従事員の士気を鼓舞するための提案である。労働党政府は保守党政府時代の鉄道経営の合理化計画に批判的であったが、現下の状態では労働党政府といえどもこれを無視するわけにはいかない。たとえば、Beeching Plan による不採算輸送廃止案に対しては、地方の社会的利益や従事員の士気のためにこれを安易に実行すべきではないと批判していたが、新労働党政府は廃止手続を厳格にしただけで、今後も同じような廃止計画をとり上げている。しかし社会的必要のために廃止を許さないものに対して、補助金を交付して輸送を継続させる政策については、補助金を増額して社会的必要を重視する方向を示している。この白書による鉄道経営合理化計画はおおむね次のとおりで、これはすべて新運輸法に採択せられている。

(1) 基本鉄道網の設定

現在国鉄営業マイルの13,000マイル中11,000マイルを基本鉄道網とし、事情の許すかぎり、鉄道延長をこの程度まで縮小することを予定し

ている。

(2) 不採算輸送維持に対する補助金交付予算の増額（前述）。

(3) 鉄道の資本費負担軽減。

鉄道公社の創業資本負債を従前の15億6,200万ポンドから3億ポンドに切り下げ、これによって鉄道の利子負担を5分の1以下に削減して、1970年までに鉄道収入によって利子支払を可能ならしめることを予定する。

以上の諸政策は新運輸法に盛り込まれており、これらが実施せられるれば、イギリス国鉄の財政負担が大幅に軽減せられることは確実であり、不採算輸送維持に対する1969年度補助金予算はすでに6,200万ポンドに確定したと報ぜられている。

次の『貨物輸送白書』では、貨物輸送に関して、各種交通機関の間の競争を調整するための全く新しい提案が行なわれていて、この提案はほとんど新運輸法に採択せられている。労働党は1947年には、鉄道を国有化するとともに40マイル以上の長距離の貨物自動車運送事業を国有化して、鉄道と自動車との間の貨物輸送競争を調整しようとしたが、この貨物自動車の国有化は、1953年保守党政府によって覆され、その代りに、鉄道に対する公共規制の解除が行なわれた。新労働党政府が1947年の政策を再現するのではないかという見方もあったが、政府はこの政策をとらず、全く新しい調整案を打ち出したのである。これは鉄道とも貨物自動車運送業とも独立した別な貨物輸送機構——国有貨物輸送公社 National Freight Corporation——を設立して、これに国民経済的観点からみた合理的な貨物輸送の配分を行なわせようとするものである。この公社は、自ら鉄道以外の貨物輸送を行なうほか、従来国鉄の行になっていたフレートライナー輸送を切りはなしたフレートライナー会社、および同じく国鉄の行になっていた小口貨物輸送を切りはなした貨物小口扱会社を子会社として輸送調整を行なうことを予定している。このような機構によって、意図するところの輸送調整を実現することができるかどうかは、今後の経

過を注視しなければ予断できないが、一つの新しい調整対策であることは注目に値する。またこの公社の設立に伴い、国鉄からフレートライナー輸送とその他の小口扱貨物輸送とを別会社に切りはなして、その会社の経営責任を、親会社としての国有貨物輸送公社に負担させることにしたのは、かねて鉄道にとって不利な輸送とせられていた小口貨物輸送（フレートライナーを含む）を国鉄から切りはなして、国鉄の経営合理化の一端に資したことで、これまた注目に値する。またこの白書とは別であるが大型貨物自動車の一定の重さ以上の重量貨物の輸送に対して特別の承認を必要とする、重い規制を加えることが提案せられた。これは一方重量貨物をなるべく鉄道輸送に向けようとする輸送調整的配慮とともに、道路交通の混雑をできるだけ緩和しようとする目的をもっているものであろう。以上いずれも新運輸法の内容として採択せられていて、すでに実行段階に入っているが、その成果を知るには今後の経過にまつほかない。

最後に『公共旅客輸送白書』は、ロンドン旅客運輸地域を除いた、地方都市を中心とする公共旅客輸送を統制して、あたかもロンドン旅客運輸地域における旅客輸送のように公共旅客輸送を強化しその能率を発揮させようとするものである。これは激増する自家用乗用車交通による道路混雑を防ぐために、なるべく公共交通機関を利用するように仕向けようとする交通政策の提案でもある。そのためにまず、あたかもロンドン旅客運輸地域の設定のように、地方都市を中心とする旅客運輸地域 Passenger Transport Area を政府が設定する。そしてその地域ごとに旅客運輸管理委員会 Passenger Transport Authority（ロンドンでは Greater London Council がこの機能をもつ）が設置せられ、管理委員会の指名する委員によって、旅客輸送運営公社 Passenger Transport Executive が設立せられる。前者は地域内の公共旅客交通機関の統制機関であり、後者は地域内の公共旅客交通事業の経営機関である。この統制方式は1933年に労働党政府の提案によって実行せられたロンドン地

域の運輸統制方式と共通するものであるが、ロンドンの統制の場合と異なり、この運輸法の場合は経営機関である運営公社は、大臣の命令によって地方公共団体の公共交通事業を取得するだけで、即時に一般公共交通企業の全部を公有化することなく、管理委員会の指導にしたがって、漸進的に公共交通機関の統制を実行しようとしている。この提案は全部新運輸法に採択せられているので、すでに実行の段階に入っているのであるが、その実情については未だ詳かではないのは、上述各政策の場合と同様である。

要するに、1968年運輸法は、長距離貨物自動車運送事業の再国有化は避けたが、旅客輸送、貨物輸送の両部門にわたって、きわめて統制主義的な交通調整政策を打ち出している。1953年、1962年の両運輸法で、鉄道に対する公共規制を全面的に解除し、鉄道と自動車とは公正競争の基盤を与えられているにもかかわらず、それだけでは不十分として、国有貨物輸送公社、旅客運輸管理委員会、旅客輸送運営公社などの運輸統制機構を新設して、これらに旅客貨物公共交通機関の統制的役割を果たさせようとしているのが1968年運輸法の実行しようとしている交通政策である。すなわちあくまで自由主義的な市場価格機構を基盤とする公正競争方式では、合理的な交通体系を構成することはできないとする考え方であり、これがイギリス労働党の政策綱領に合致するものとして採用せられたのであろう。

ともあれ第2次大戦後のイギリス陸上交通政策を概観すれば、1947年運輸法の統制主義的、1953年ならびに1962年運輸法の自由主義的、そして1968年運輸法の統制主義的と3転して、その間に逆転することなくラセン形ながら新しい進展を示しながら移ってきた。しかしながらこの統制主義的な側面と自由主義的な側面とが融合することは容易ではないとみることができるから、次に保守党政権が成立したならば、さらに第5次運輸法の改訂が行なわれることは必至であらう。